

## **De democratische legitimering van een publieke omroep Naar een bredere invulling van het begrip democratische kwaliteit**

Nico Carpentier

Docent Communicatiewetenschappen Vrije Universiteit Brussel

### **1. Inleiding**

In de jaren '80 en '90 veranderden de West-Europese medialandschappen drastisch. De komst van de grootschalige commerciële omroepen betekende het definitieve einde van de omroepmonopolies van de publieke omroepen, die traditiegetrouw de ether hadden beheerst. Daarvoor hadden de zogenaamde vrije radio's al een eerste stormloop op de publieke radiomonopolies uitgevoerd, en al een eerste de facto doorbraak gerealiseerd.

Deze veranderingen in het Europese medialandschap stonden niet los van een reeks maatschappelijke transformaties. De sfeer van de betekenisproductie, de wereld van het symbolisch kapitaal zoals Baudrillard het zo mooi verwoorde, won in het naoorlogse Europa alleen maar aan belang. Ten tweede verwierf het neoliberale klimaat ook meer en meer een moeilijk betwistbare vanzelfsprekendheid, waarbij processen als privatisering en vermarkting hun invloed uitbreidden. Lyotard riep ten derde het einde van de grote verhalen (en ideologieën) uit, en kondigde een wereld van fragmentering, diversiteit en heterogeniteit aan. Deze transformaties maakten de an sich comfortabele positie van de Europese publieke omroepen, die vanuit hun paternalistische visie - '*an authoritarian system with a conscience*' (Williams, 1962: 90) - de ether volledig controleerden en maar één stem lieten horen, onhoudbaar.

In Noord-België luidde vooral het omroepdecreet van 1987 het begin in van een complexer audiovisueel landschap, met meerdere grote spelers. Maar tegelijk ontstond ook een legitimeringscrisis voor de publieke omroep. Sowieso speelde het privatiseringsdiscours in het nadeel van deze publieke omroep, die maar met moeite kon wedijveren met de mythologische efficiëntie van de bedrijfswereld, en een imago van verstarring en oubolligheid met zich meedroeg. De hervorming van de publieke omroeporganisatie liet dan ook niet lang op zich wachten. Bovendien toonde de audiovisuele productie van de commerciële sector aan dat - op een aantal domeinen - de verschillen tussen publieke en commerciële omroep niet bijster groot waren. De productie van amusementsprogramma's was hiervan het belangrijkste voorbeeld, maar al snel bleken ook de nieuwsuitzendingen - ondanks een aantal verschillen in klemtonen en benaderingen - niet al te sterk van elkaar te verschillen. Het niche-vraagstuk was hiervan een direct afgeleide, omdat het hier ging om de vraag of de publieke omroep zich moest terugplooiën op die activiteiten, sectoren en programma's waarvoor de commerciële omroep(en) weinig interesse toonde(n). Uiteindelijk is in dit debat - geïnspireerd door de universaliteitsgedachte - de keuze gemaakt voor een publieke omroep met een breed bereik.

Deze problematiek - waarbij de eigenheid en identiteit van de publieke omroep in vraag werd gesteld - noodzaakte een aantal legitimeringsstrategieën, die niet alleen de dotatie van de overheid zouden veiligstellen, maar die ook de publieke omroep een eigen identiteit (of imago) zouden (terug)bezorgen en zijn maatschappelijk draagvlak zouden consolideren. Deze noodzaak tot legitimering zal ook niet snel van de agenda verdwijnen, omdat medialandschappen immer in beweging zijn en omdat de

identiteiten van alle spelers op het mediaveld intens met elkaar verstrengeld zijn, deels in negatieve, antagonistische zin. Zelfs kleine veranderingen en herpositioneringen hebben vaak een impact op de hele sector. De overlevingstrategie van de publieke omroep zal dan ook onvermijdelijk met het begrip alterniteit verbonden blijven: steeds zal de noodzaak spelen om voldoende anders te zijn dan de andere (commerciële) omroepen. Om die reden zijn dergelijke (liefst overtuigende) legitimeringstrategieën van levensbelang voor het voortbestaan van de publieke omroep op middellange en lange termijn.

## 2. Legitimeringstrategieën

In de voorbije decennia is er gebruik gemaakt van een hele reeks van dergelijke legitimeringstrategieën. Hierbij kunnen vijf verschillende varianten of discours<sup>1</sup> onderscheiden worden die deels verwijzen naar de publieke omroep als organisatie en deels naar de mediaproductie van deze publieke omroep. Niet alle discours getuigen per definitie van dezelfde argumentatieve kracht en natuurlijk duiken er vaak overlappings op.

Een eerste legitimerend discours is existentieel van aard. De publieke omroep als organisatie bestaat en heeft zijn voortbestaan te danken aan eerdere verdiensten. Zeker wanneer een publieke omroep als succesvol (aan de hand van een aantal specifieke criteria) wordt gedefinieerd, ogenschijnlijk voldoet aan de publieksbehoeften en over een voldoende groot maatschappelijk draagvlak beschikt, is de kracht van dit discours niet te onderschatten. Grote organisaties hebben in hun bestaan nu eenmaal een zekere rigiditeit en verdwijnen niet snel. Het existentiële discours is deels gekoppeld aan de economische legitimering, die voor een belangrijk deel op het tewerkstellingargument steunt. De publieke omroep wordt hierbij gezien als een belangrijke werkgever en is tegelijk een belangrijke afnemer voor de audiovisuele sector. Ten derde is er het de publieke-omroep-als-alternatief discours. Hier wordt het voortbestaan van de organisatie uitdrukkelijk gelegitimeerd op basis van het anders-zijn. De argumentatie steunt op de principiële noodzaak van overheidsinterventie in de audiovisuele productie, gezien het veronderstelde maatschappelijke belang van deze sector. Tegelijk komen we ook op het domein van de geproduceerde inhoud, waarvan gesteld wordt dat deze inhoud anders is. Onder meer de zwakkere aanwezigheid van reclame is hier een onderdeel van, maar ook de hieronder opgesomde inhoudsgerichte discours smelten er mee samen.

De tweede groep van legitimerende discours focust minder op de publieke omroep als organisatie; de argumenten verwijzen meer naar de geproduceerde inhoud. Een eerste (sleutel)discours is gebaseerd op een maatschappelijke argumentatie, die teruggrijpt naar de public service ideologie. Hierbij staat het opnemen van verantwoordelijkheid naar relevant geachte domeinen van het sociale centraal. Voorbeelden zijn het belang dat gehecht wordt aan natievorming en nationale identiteit, aan taal, aan (hogere) cultuur, aan een gemeenschapsversterkende rol, en aan het bepleiten voor (de acceptatie van) meer diversiteit op het gebied van gender en etniciteit. Programma's zoals Barometer, Allemaal Sam! en Fata Morgana, maar ook Thuis, zijn voorbeelden van deze intentie. Tegelijk steunt dit discours ook op een zekere publieksgerichtheid,

---

<sup>1</sup> Om niet automatisch mee te gaan in de waarheidsaanspraken die achter deze argumenten schuil gaan, wordt in dit onderdeel de neutralere term "discours" verkozen en gebruikt.

die vooral terug te vinden is in de afstemming van de programmatie (en de verschillende zenders) op meerdere doelgroepen, onder de noemer van programmatorische en publieksuniversaliteit.

Dit sociale discours (zeker het publieksgerichte luik ervan) is nauw verbonden geraakt met het kwantitatieve discours. Mede onder impuls van de overheid, maar met vooral de hete adem van de commerciële omroepen in de nek, is de logica van de publieksmaximalisatie – zo typisch voor de commerciële omroepen – geïntroduceerd geworden in de publieke omroep. Hier geldt de redenering dat de legitimering gebeurt door (de schatting via kijk- en luisterpanels van) de grote aantallen aan kijkers die zichzelf blootstellen aan de producten van de publieke omroep.

Een derde discours dat in de loop der tijden minder aan gewicht heeft weten te behouden, steunt op het educatieve karakter van de publieke omroep. Hier wordt de publieke omroep gezien als één van de actoren die instaan voor kennisdeling. Het oude idee van schooltelevisie is hier een mooie emanatie van en wordt nog effectief door andere Europese omroepen uitgedragen (in de vorm van de Britse Open University of het Nederlandse Teleac). In de Noord-Belgische context wordt ook op dit educatief discours beroep gedaan door de definitie van educatie kunstmatig uit te breiden tot kinderprogramma's zoals Tik Tak, informatieve programma's zoals Koppen en Nachtwacht, info- en entertainment zoals De Prehistorie en De Grote Geschiedenisshow, en vooral door een reeks historische en natuurdocumentaires onder deze noemer te brengen<sup>2</sup>. Een dergelijke uitbreiding vindt steun in John Hartley's (1999) argument dat de audiovisuele media onze transmoderne leraars zijn geworden, met dien verstande dat bijvoorbeeld ook soaps en reality-tv aanleiding (kunnen) geven tot sociaal leren en dat sociaal leren en educatie op intentioneel niveau sterk van elkaar verschillen.

Een vierde discours steunt op de inhoudelijke kwaliteit van de programma's. Kwaliteit is een moeilijk grijpbaar begrip. Dat neemt niet weg dat van dit discours gebruik wordt gemaakt. In navolging van het begrip kwaliteitskrant werd in de beheersovereenkomst 2002-2006 - afgesloten tussen de VRT en de Vlaamse Gemeenschap - uitdrukkelijk verwezen naar het concept kwaliteitszender in de volgende zin: "*De openbare omroep zal zich nog meer profileren als kwaliteitszender.*" Dit discours steunt ten dele op de aanwezigheid en een positief normatief oordeel over een aantal belangrijk geachte programmagenres, zoals de journalistieke en informatieve programma's in het domein van de fictie en het 'betere drama' in het domein van de non-fictie. Tegelijk wordt dit verbonden aan een aantal ethische, deontologische, productietechnische en vormelijke criteria. In de hierboven vermelde beheersovereenkomst worden die onder de noemer van ethische, operationele en professionele kwaliteit gebracht. Een laatste component van kwaliteit is de waardering door het publiek, die bijvoorbeeld ondersteund wordt door het genereren van waarderingscijfers (en niet louter kijk- en luistercijfers)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Zie het overzicht van de programma's die in 2004 door de VRT onder de noemer van de performantiemaatstaf 'educatie' werden gebracht, in Coppens (2005: 105-106).

<sup>3</sup> In de beheersovereenkomst is dit verbonden aan 'functionele kwaliteit'. De vijfde operationele component in de beheersovereenkomst is 'kwaliteit m.b.t. de publieke opdracht', die eerder verwijst naar de naleving van de beheersovereenkomst, het ruimere juridische kader en een reeks andere discours die in deze tekst besproken worden.

Tot slot wordt ook beroep gedaan op het democratisch discours om de publieke omroep te legitimeren. Een belangrijke component van dit discours verwijst naar de politieke controle die op de publieke omroep uitgeoefend kan worden (bijvoorbeeld via het instrument van de beheersovereenkomst). Hierbij wordt beroep gedaan op de logica van de representatieve democratie, waarbij verkozenen gemachtigd worden om de ‘wil van het volk’ tot uitdrukking te brengen. Een tweede component steunt op de zogenaamde liberale normatieve mediatheorie, waarbij de media (in hun algemeenheid) de burgers dienen te informeren over het politieke systeem zodat deze burgers tijdens verkiezingen gefundeerde en geïnformeerde beslissingen kunnen nemen. Bij uitbreiding wordt de publieke omroep ook gelegitimeerd doordat de geproduceerde informatie een aantal Westerse basiswaarden - zoals vrijheid, solidariteit, broederlijkheid, gelijkheid en de democratie zelf – verdedigt en uitdraagt.

### **3. Democratische kwaliteit**

De hierboven beschreven discours en hun toepassingen in concrete omroeppraktijken zijn steeds specifiek en het resultaat van concrete besluitvormingsprocessen en keuzes. In dit opzicht bevatten deze discours onvermijdelijk leemtes en gaten. Zonder het belang van de concrete articulaties en de achterliggende problemen van de educatieve en sociale legitimerende discours te willen onderschatten, komt hier de focus te liggen op het laatste besproken discours - het democratisch discours – omdat hier de ruimte ter verbetering, het maatschappelijke belang, en de concrete problemen achter de huidige articulaties, allen meer dan voldoende groot zijn.

Deze keuze doet onmiddellijk de vraag rijzen naar wat het politieke en het democratische is. In beide gevallen wordt een brede invulling verkozen, wat maakt dat een democratie meer is dan de loutere eliteselectie door verkiezingen, en meer is dan het louter representatieve. De hier verkozen democratische variant is niet louter formeel maar cultureel en waardegeladen, en steunt op niet-essentialistische varianten van de oude verlichtingswaarden van vrijheid, gelijk(waardig)heid, emancipatie, solidariteit en sociale rechtvaardigheid. Bovendien bestaat deze invulling van democratie uit een zo gebalanceerd mogelijk evenwicht tussen representatie en participatie, waarbij op zoek gegaan moet worden om – zoals Anthony Giddens (2000) het formuleerde - de democratie verder te democratiseren. De bestaande democratische varianten zijn dan ook niet de eindpunten, maar juist de vertrekpunten van verdere democratiseringsprocessen, die de democratie verdiepen en democratiseren.

Bovendien stopt de democratie niet aan de grenzen van het politieke systeem, maar doorkruist de hele maatschappij en al haar subsystemen, en (h)erkent de politieke dimensie in het sociale. Het politieke is – zoals Chantal Mouffe (1997: 3) het stelde - *‘inherent to every human society and [...] determines our very ontological condition.’* Deze brede invulling van politiek overstijgt de klassieke beperking van politiek tot het politieke bedrijf, maar ziet het politieke als iets wat in alle maatschappelijke geledingen speelt, waardoor de maatschappelijke besluitvorming als gedecentraliseerd wordt gezien. In het politieke worden maatschappelijke problemen aan de orde gesteld, geanalyseerd en worden pogingen tot oplossingen geformuleerd en geïmplementeerd. Het politieke is het domein van ideologie en macht, die in alle geledingen van een samenleving doordringen en ons aller denken en handelen structureren.

Media staan niet buiten deze democratische en politiek-ideologische sfeer. Het uitgangspunt is dat de mainstream media – en vooral de publieke omroep – een grote sociale en democratische verantwoordelijkheid meedragen. De publieke omroep speelt niet alleen een belangrijke rol in het bewaken en bewaren van de democratische kwaliteit van een hedendaagse samenleving. Tegelijk is de publieke omroep ook een cruciaal instrument om het democratisch experiment verder te zetten, om de mogelijkheden tot democratische verdieping te verkennen, te conceptualiseren en te implementeren. De publieke omroep beschikt over een enorm maar nog deels onaangeboord potentieel om de democratie te helpen verdiepen, om de maatschappelijke participatie te verstevigen en een actief burgerschap te bevorderen. Er is echter nog meer dan voldoende ruimte om de democratische kwaliteit van de publieke omroep en zijn programmatie te verbeteren.

#### **4. Wat (meer) te doen?**

De volgende vraag hierbij is dan ook hoe het concept democratische kwaliteit van de omroep als organisatie en van zijn programma's concreet verwezenlijkt kan worden. Een reeks antwoorden op deze vraag, en een aantal concrete realisaties kwamen reeds aan bod in het *Media in Beweging* rapport (Carpentier & Grévisse, 2004) van de Koning Boudewijnstichting. In deze tekst worden vier domeinen of clusters afgebakend waarbinnen deze participatie- en democratieversterkende praktijken gegroepeerd kunnen worden. Dit zijn de strikt informatieve cluster, de cluster rond de representatie van een politieke gemeenschap en haar subgroepen, de cluster rond de representatie van het politieke en de participatieve cluster.

##### **4.1 De strikt informatieve cluster**

Het democratisch belang van informatie werd al eerder benadrukt. Liberale mediamodellen (voor een overzicht en analyse, zie McQuail (2005)) stellen dat burgers door de media (in hun algemeenheid) voldoende geïnformeerd dienen te worden over het politieke functioneren. In het verlengde hiervan ligt de waakhondfunctie van de media: disfuncties van de staat en de markt dienen door de media opgespoord te worden en in de openbaarheid gebracht. Ondanks het feit dat informatie niet het enige domein is waarvan de democratische kwaliteit kan verbeterd worden, blijft de strikt informatieve cluster belangrijk. Bovendien zijn er een aantal problemen met de meer klassieke vormen van berichtgeving (ook binnen de publieke omroep), waarbij de publieke omroep effectief op een aantal vlakken een tegengewicht kan bieden (en dit deels al doet). In deze strikt informatieve cluster kan de publieke omroep aan de hand van vijf dimensies burgers (individueel of collectief) in de gelegenheid stellen (meer en beter) te participeren. Dit zijn het aanbieden van begrijpelijke en toegankelijke informatie, van op sociale (inter-)actie gerichte informatie, van positieve informatie, van informatie over structurele problemen en van kritische informatie.

De eerste dimensie formuleert de noodzakelijke voorwaarde voor alle democratische communicatie, namelijk begrijpelijkheid en toegankelijkheid, teneinde mechanismen van uitsluiting te voorkomen. Op sociale (inter-)actie gerichte informatie maakt het mogelijk om, zoals Alex Puissant (2000: 28) het stelt in zijn bespreking van de instrumenten van 'public journalism', "*mensen stelselmatig te informeren over alle*

*gelegenheden die hun worden geboden om deel te nemen aan [relevant geachte] discussies en burgeractiviteiten".* Dergelijke informatie besteedt aandacht aan initiatieven die binnen het maatschappelijk middenveld (de zogenaamde 'civil society') genomen worden, als aanvulling bij de berichtgeving over het politieke systeem. Ook positieve informatie bevat zo'n handelingsgerichte en -stimulerende component door het tonen van "*large and small examples of people who had made some difference*" (Merritt, 1995: 89). De achterliggende redenering is hier dat een overdaad aan negatieve berichtgeving een verlamdend effect heeft en dus niet motiverend of stimulerend werkt naar een actief engagement van burgers. Structurele informatie maakt het eveneens mogelijk symptoombestrijding te overstijgen en de publieken een breder contextueel beeld te bieden. Tegelijk is deze dimensie verwant aan het brengen van kritische informatie, waarbij, zoals eerder gezegd, disfuncties in het functioneren van staat en markt worden blootgelegd.

Deze vijf dimensies binnen de strikt informatieve cluster bevinden zich ten opzichte van elkaar in een complex spanningsveld. Deze dimensies (en alle andere hieronder besproken dimensies) moeten daarom gezien worden als een schaal: zo is het pleidooi voor meer begrijpelijke informatie geen oproep om in simplismen te vervallen en de status van de expert (compleet) te ondergraven. Op dezelfde manier mag het pleidooi voor meer sociale (inter-)actie bevorderende communicatie niet geïnterpreteerd worden als een legitimering om de berichtgeving over het politieke systeem in de enge zin te reduceren. Ook is het niet de bedoeling dat de toename aan positief nieuws aangegrepen wordt om de meer kritische berichtgeving (verder) af te bouwen. Deze democratie- en participatieversterkende praktijken impliceren de nood aan een permanente afweging naar noodzakelijkheid van de eerder traditionele praktijken binnen de publieke omroep in relatie tot de wenselijkheid van de hier geïntroduceerde alternatieven.

Het is ook belangrijk in het achterhoofd te houden dat informatie geen neutraal begrip is. Alleen al de vraag welke informatie moet worden aangeboden, biedt al een veelheid aan mogelijke antwoorden. Ook de vraag wiens informatie aangeboden wordt, toont de moeilijkheden die achter deze cluster schuilgaan. Bovendien is de grens tussen 'feitelijke' informatie en beeldvorming (of representatie) onmogelijk zuiver te trekken: de informatiestroom levert ons soms beelden die we bijvoorbeeld alleen maar als stereotiep kunnen omschrijven. Daarom is de grens tussen de informatieve cluster en de volgende clusters niet altijd zuiver te bepalen. Echter, ondanks de moeilijkheid om de grens te bepalen, is het wel duidelijk dat representatie op zich een belangrijk democratisch domein is.

## **4.2 De representatie van een politieke gemeenschap en haar subgroepen**

De tweede cluster verwijst naar de representatie van de gemeenschap(en) en de constituerende maatschappelijke subgroepen. Hier is voor de publieke omroep de taak weggelegd om zijn beleid inzake de correcte representatie van meer traditionele doelgroepen zoals allochtonen/migranten en vrouwen<sup>4</sup> te bestendigen en verder uit te

---

<sup>4</sup> Ondanks het feit dat de communicatiewetenschappelijke literatuur vooral handelt over deze twee subgroepen, kan de discussie natuurlijk niet tot hen beperkt blijven. Ook bijvoorbeeld gehandicapten, holebi's, kinderen en bejaarden komen (soms) in ondergeschikte (machts)posities terecht. Meer radicale voorbeelden van dergelijke maatschappelijke subgroepen zijn daklozen, kansarmen, gevangenen en prostituees.

diepen. Tegelijk is een meer verruimde benadering van 'het publiek' nodig, waarbij dit publiek niet louter gemeten en als doelgroep aangesproken wordt, maar gezien wordt als een veranderlijk conglomeraat van allerlei groot- en kleinschalige gemeenschappen, in combinatie met klasse, etniciteit en gender. Het is deze complexe combinatie, met haar enorme diversiteit aan identiteiten, die de natie als politieke gemeenschap vormt, en als dusdanig gerespecteerd dient te worden. Binnen deze cluster wordt dan ook het belang onderstreept van het vermijden van misrepresentaties en stereotypen over elk van deze groepen.

Maar ook het tonen en het aan het woord laten van 'gewone mensen'<sup>5</sup>, als actieve burgers die deelnemen aan het publieke debat, is in deze context uitermate relevant. 'Gewone mensen' worden vaak in talkshows getoond en aan het woord gelaten om hun authentieke ervaringen. In een beperkter aantal gevallen wordt hen de mogelijkheid geboden om hun opinies (en heel soms zelfs hun kennis) te ventileren. In programma's zoals Groot Gelijk, Jan Publiek, Eerlijk Gezegd en Mijn Gedacht wordt (werd) publieke relevantie aan authentieke ervaringen en alledaagse opinies verleend, waardoor deze ervaringen politieke relevantie (kunnen) krijgen. Het belang van het representeren van burgerschap binnen de publieke sfeer mag echter niet beperkt blijven tot de strikt individuele aspecten. Onder het representeren van burgerschap wordt ook de beeldvorming begrepen over situaties waarbij burgers zich verenigen om hun (collectieve) private belangen te verdedigen, en in deze hoedanigheid een reeks publieke activiteiten ontplooiën, iets wat te zelden in beeld komt.

Ten slotte mag het belang van zelfrepresentatie hier niet onvermeld blijven. Hier heeft de publieke omroep nog veel te leren van de zogenaamde *community* en alternatieve media. Hun klemtoon op toegang en participatie (zie ook verder) van onder meer gemarginaliseerde en misgerepresenteerde groepen maakt dat *community* media deze groepen in staat kunnen stellen om controle uit te oefenen over de eigen beeldvorming en representaties, hetgeen een kostbaar symbolisch-democratisch goed is.

### 4.3 De representatie van het politieke

De derde cluster betreft de representatie van het politieke. Wanneer we het politieke niet beperken tot het politieke systeem, maar als een maatschappelijk proces beschouwen, komen we al snel terecht bij een gedecentraliseerde besluitvorming en het belang van de processen van maatschappelijke deliberatie, dialoog en debat. Opnieuw heeft de publieke omroep een belangrijke rol te spelen in het actief ondersteunen van deze democratische processen en in het tonen van deze actieve (al of niet georganiseerde) burgers.

De moeilijkheid van deze cluster is vooral om rekening te houden met zowel de consensus- als conflictgerichte benaderingen en waar mogelijk te proberen ze met elkaar verzoenen. Consensusmodellen van democratie steunen in sterke mate op de notie van maatschappelijke deliberatie, waar de collectieve besluitvorming gebeurt op basis van rationele argumenten, "*with the participation of all who will be affected by the decision or by their representatives. [...] it includes decision making by means of*

---

<sup>5</sup> Het concept van 'gewone mensen' wordt vaak negatief gedefinieerd door het tegenover de verschillende maatschappelijke elites te plaatsen.

*arguments offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality"* (Elster, 1998: 8). Dit betekent niet noodzakelijk dat iedereen aan het woord komt, maar wel dat alles wat het waard is om gezegd te worden, gezegd wordt. Hier kan de publieke omroep een sleutelrol spelen in het organiseren van deze maatschappelijke deliberaties en actief burgers betrekken in de zoektocht naar potentiële oplossingen voor maatschappelijke problemen (zonder kost wat kost zelf een keuze tussen de mogelijkheden te favoriseren).

Tegelijk mag het bestaan en het belang van maatschappelijke conflicten niet uit het oog verloren worden. De ultieme consensus bestaat niet en zal ook nooit bestaan. De meer conflictgerichte benaderingen steunen weliswaar op een totale ('hegemonische') consensus over de basisdemocratische waarden, maar deze modellen gaan er ook van uit dat binnen de grenzen van deze consensus een volledig gebrek aan consensus over alle andere thema's mogelijk is. In een dergelijke pluralistische democratie komt de besluitvorming op basis van politieke strijd tot stand. Om opnieuw naar Chantal Mouffe's (1994: 109) werk te verwijzen, zij schrijft hierover: *"The prime task of democratic politics is not to eliminate passions, nor to relegate them to the private sphere in order to render rational consensus possible, but to mobilise these passions, and give them a democratic outlet."*

Deze tekst kan dus niet worden opgevat als een ongenueanceerd pleidooi om het dialogische/deliberatieve model en het oplossingsgerichte model een dominante plaats binnen de publieke omroep toe te wijzen. Wel wordt gepleit voor een meer evenwichtige benadering tussen dialoog/deliberatie en debat, tussen (het berichten over) maatschappelijke consensus en maatschappelijk conflict, voor meer argumentsgebonden evenwichten (en niet altijd voor partij-gebonden evenwichten) en voor het durven uitdragen van universeel geachte waarden. Dit betekent in de praktijk dat weerstaan moet worden aan de verleiding om het politieke handelen uitsluitend als een conflict of een strijd te representeren, waar alleen twee tegenstrijdige posities lijken te bestaan, en uiteindelijk ook alleen maar verliezers en winnaars overblijven. Vaak kunnen ook andere interpretatie- en representatiekaders gebruikt worden, die meer ruimte laten voor aspecten waarover wel consensus bestaat en die een conflict contextualiseren, nuanceren en relativeren. Natuurlijk betekent dit niet dat politieke conflicten geen aandacht meer verdienen. Vooral wanneer er zich (ernstige) conflicten voordoen, is de representatie van een conflict als conflict noodzakelijk. Echter, zelfs in deze situaties dient voldoende aandacht te gaan naar de conflictresolutie en dient de diversiteit aan meningen ook effectief weergegeven te worden, zonder onnodig polariserend te werken.

#### **4.4 De participatieve cluster**

Tot slot kan de publieke omroep ook direct participatieondersteunend werken. Deze vormen van publieksparticipatie verlopen niet altijd onproblematisch. In de op participatie gerichte invalshoek wordt de toegang die niet-professionelen krijgen tot mediaorganisaties (en hun mediaprofessionals) immers gezien als een - vaak onevenwichtig - machtsproces. De vragen die in de massamediale context bij dit machtsproces worden gesteld, zijn relatief eenvoudig: wie 'mag' welke beslissingen nemen en wat is de aard van de inspraak die andere betrokkenen in deze beslissingen hebben? Om een antwoord op deze vragen te bieden, dient een onderscheid gemaakt te worden tussen inhoudsgebonden participatie en structurele participatie.



Eenzijds kan participatie gezien worden in functie van de geproduceerde inhoud, waardoor het mediaproduct centraal komt te staan. Hierdoor worden dan de volgende vragen relevant. In welke mate kunnen burgers participeren aan het productieproces? Wat zijn met andere woorden de machtsrelaties tussen de mediaprofessionals en de leden van 'het publiek' binnen dit productieproces? Op welke mate (en op welke manier) kunnen deze burgers in het product zelf aanwezig zijn? Immers, wanneer dergelijke vormen van burgerparticipatie zichtbaar worden, ondersteunen ze ook de meer actieve representaties van burgers en hun aanwezigheid binnen de publieke sfeer. Zoals het BBC televisie- en webproject *Video Nation*<sup>6</sup> illustreert, kunnen deze drempels effectief worden gereduceerd door een zo open mogelijke, eerlijke, respectvolle, procesgerichte en (micro-)participatieve houding van de betrokken mediaprofessionals, op basis van een grondige analyse van de machtsprocessen en -onevenwichtigheden. Anderzijds kan de klemtoon meer worden gelegd op structurele participatie, waardoor de publieke omroep en zijn beleid centraal komen te staan. De nadruk ligt dan meer op de machtsrelaties binnen de besluitvorming van de publieke omroep en op het betrekken van leden van het publiek in de programmering en beleid. De achterliggende logica is dat de democratische principes ook geïmplementeerd dienen te worden binnen de verschillende (organisationele) microsferen, inclusief de publieke omroep. Deze vorm van participatie stelt burgers in staat om actief te zijn binnen één van de vele microsferen, waar beslissingen worden genomen die een wezenlijke invloed kunnen hebben op het leven van burgers en die relevant zijn voor het dagelijkse leven. Tegelijk is deze vorm van participatie wegens zijn radicaliteit één van de moeilijkst te realiseren dimensies.

## **5. Een ondersteunend beleid voor democratisering van en door de media**

In een dergelijk democratiseringsproject dient de publieke omroep een sleutelrol te spelen, maar dit project overstijgt tegelijk de publieke omroep. Het vraagt de steun van het mediabeleid van de Gemeenschappen en de Belgische overheid. Ook andere mediaorganisaties kunnen hierin een rol spelen, hoewel voor de publieke omroep hier een sleutelrol blijft weggelegd om de democratische kwaliteit te koesteren.

### **5.1 Een intern democratiseringsbeleid**

Het is vanzelfsprekend dat meer structurele vormen van publieksparticipatie of van interne (organisationele) democratie de positie van de individuele mediaprofessional overstijgen, en een antwoord vragen op het niveau van de publieke omroep als organisatie. Tegelijk is de rol van de individuele mediaprofessional belangrijk. Heel wat in deze tekst beschreven principes kunnen immers - mits enige creativiteit - relatief eenvoudig worden overgenomen, zonder dat ze enorme investeringen vergen. De belangrijkste voorwaarde om deze principes te kunnen toepassen is de bereidheid om als mediaprofessional een zo democratisch mogelijke houding aan te nemen en vanuit deze respectvolle houding de aanwezige creativiteit aan te wenden om de eigen praktijken aan te passen.

Deze bereidheid kan versterkt worden door een reeks van beleidsinitiatieven, die steunen op de principiële bereidheid van de publieke omroep om zich te engageren in

---

<sup>6</sup> Zie het artikel over *Video Nation* in de Cultuurkijker reader (Carpentier, 2003).

de verdieping van de democratie. Zo dient het redactioneel of programmabeleid aandacht te besteden aan het gebruiken (of ontwikkelen) van programma's, formats, rubrieken ... die genoeg ruimte laten voor de meer democratische en participatieve benaderingen. Ook is een deontologisch beleid nodig om de relatie tussen mediaprofessionals en leden van het publiek te begeleiden. Dit beleid kan erop gericht zijn de vaak verschillende praktijken van mediaprofessionals ten opzichte van leden van het publiek te harmoniseren én te expliciteren. Zo is het opstellen van een deontologische code waarin de rechten van de participant uitdrukkelijk worden vermeld, een belangrijk aanvulling van de huidige deontologische codes. Tegelijk is het onvermijdelijk dat de strikt journalistieke sfeer wordt verlaten en de werking van dergelijke participantrechten wordt uitgebreid tot de ruim-journalistieke sfeer en tot de activiteiten van alle<sup>7</sup> mediaprofessionals binnen de sfeer van de non-fictie. Ten derde is een intern stimuleringsbeleid nodig, dat steunt op de drie volgende pijlers:

1. interne opleiding, op basis van de reeds aanwezige interne expertise en van additionele externe expertise;
2. interne netwerking, waarbij mediaprofessionals die het mediademocratiseringsproces willen ondersteunen met elkaar in contact worden gebracht<sup>8</sup>;
3. interne projectwerking, waarbij zowel experimentele als structurele initiatieven worden ontwikkeld om de 'basiswerking' van de mediaorganisatie te voeden en te verrijken, niet alleen op het vlak van nieuwe media<sup>9</sup>, maar binnen alle domeinen.

Tot slot is een coördinerend beleid nodig dat het stimuleringsbeleid, het redactionele of programmabeleid en het deontologische beleid op elkaar afstemt. Dit coördinerend orgaan (of deze coördinator) kan bovendien als interne expertisecel functioneren en actief bijdragen tot de ontwikkeling van partnerschappen met andere mediaorganisaties en met niet-mediaorganisaties (bijvoorbeeld scholen<sup>10</sup>, integratiediensten, organisaties uit het maatschappelijke middenveld). Het kan immers niet de bedoeling zijn deze vier vormen van intern mediabeleid volledig geïsoleerd van de buitenwereld te organiseren. Vooral op het vlak van de deskundigheidsbevordering bij mediaprofessionals, van expertondersteuning bij participatieve veranderingsprocessen (in de vorm van zogenaamd actieonderzoek) en van de documentering van dergelijke participatieve praktijken is externe ondersteuning noodzakelijk. Ook de journalisten- en communicatieopleidingen kunnen hierin een rol opnemen.

---

<sup>7</sup> Inclusief vormen van soft-news- en populaire journalistiek. Op organisationeel vlak betekent dit ook de inclusie van mediaprofessionals die werkzaam zijn in toeleveringsbedrijven zoals onafhankelijke productiehuisen.

<sup>8</sup> Later kunnen (de leden van) de diverse intra-organisationale netwerken natuurlijk ook met elkaar in contact worden gebracht.

<sup>9</sup> Het WWW blijft een medium op zich, dat zoals alle media voor vele soorten toepassingen gebruikt kan worden en niet automatisch een democratische (want 'interactieve') meerwaarde met zich meebrengt. Zoals bij elk medium dienen democratische en participatieve vormen van gebruik omringd te worden met de nodige zorg en reflectie.

<sup>10</sup> Een voorbeeld is het project 'Op weg naar het Lagerhuis' van de VARA, waar jongeren van de middelbare school aan een debatcompetitie kunnen deelnemen die geënt is op het publieksdiscussie programma 'Het Lagerhuis'.

## 5.2 Een overheidsbeleid om de democratische kwaliteit te versterken

De beleidsmatige antwoorden zijn echter niet alleen op het niveau van het beleid van de publieke omroep te situeren, maar behoren ook tot het domein van het algemene mediabeleid van de diverse overheden. Dit kan in de praktijk gaan over een reeks faciliterende of stimulerende beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld op het vlak van mediatoegang, waar binnen domeinen zoals gelijke kansen, tewerkstelling en onderwijs een aantal belemmeringen weggenomen of verzacht kunnen worden.

Naast deze reeks specifieke, faciliterende of stimulerende beleidsmaatregelen kan het overheidsbeleid ook de belangrijkste nood lenigen. Om een structurele inbedding te geven aan additionele democratische en participatieve experimenten en projectmatige samenwerkingsverbanden tussen de publieke omroep en de verschillende andere mediaorganisaties, gericht op het versterken van burgerschap en democratie, is met name een fonds voor mediademocratisering meer dan wenselijk.

Zowel op nationaal als op internationaal vlak wordt sinds lang gepleit<sup>11</sup> voor de oprichting van zo'n fonds, dat participatieve en burgerschapsversterkende mediaprojecten financieel en organisationeel bijstaat. De meeste modellen voor een fonds voor mediademocratisering steunen op een gemengde financiering door de betrokken overheden en mediaorganisaties, waardoor voldoende middelen gegenereerd kunnen worden om democratisch relevante projecten in de commerciële, publieke en *community* media te cofinancieren<sup>12</sup>.

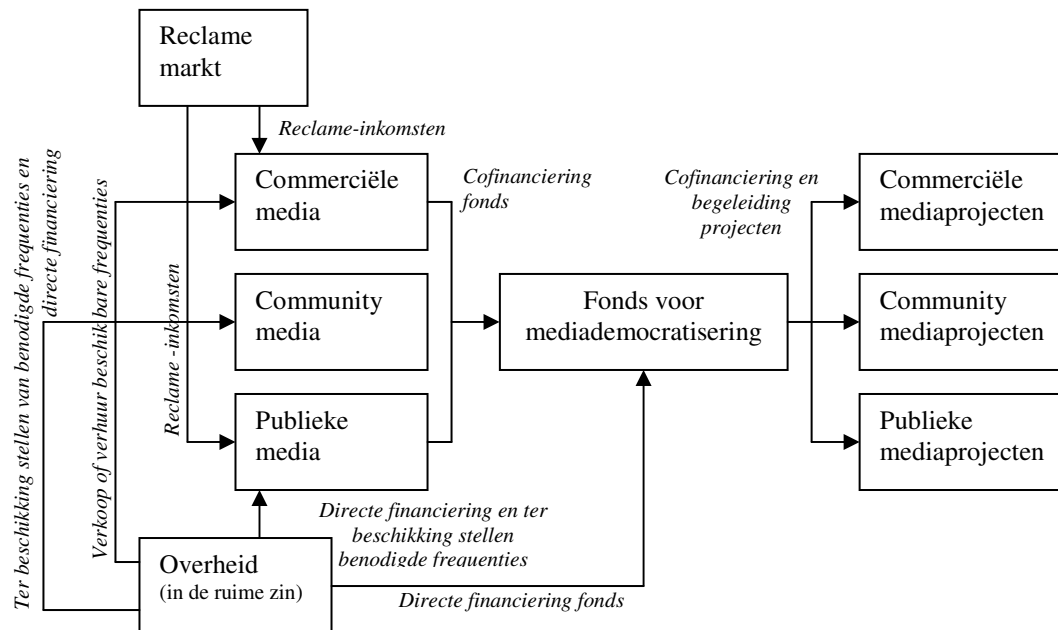
In de concrete uitwerking van deze financieringsmethoden wordt meestal een beroep gedaan op een combinatie van stromen, zoals directe financiering, heffingen op de reclame-inkomsten van commerciële (en publieke) media, aangevuld met een apart mechanisme voor publieke omroepen. Ook de opbrengsten van frequentieveilingen (indien die effectief plaatsvinden) kunnen het fonds spijzen. Bestaande voorbeelden, exclusief uit de sfeer van de niet-commerciële media, zijn het Franse 'Fonds de soutien à l'expression radiophonique' en het 'Fonds d'aide à la création radiophonique' van de Communauté Française. Een ander – meer globaal maar niet gerealiseerd - voorbeeld is het pleidooi van Amarc voor een globaal 'Community media fund'.

Gezien het belang van deskundigheidsbevordering en externe ondersteuning van veranderingsprocessen, wordt er hier niet alleen voor gepleit dit fonds voor mediademocratisering een distribuerende en evaluerende rol te geven. Het fonds kan ook de organisationele begeleiding van activiteiten en projecten ondersteunen. Op deze manier kan de kwaliteit en duurzaamheid van deze activiteiten en projecten beter worden beschermd. In het onderstaande schema wordt ter afsluiting de financiering en werking van het fonds voor mediademocratisering samengevat.

---

<sup>11</sup> Recent gebeurde dit nog in de aanloop van de World Summit on the Information Society - de VN-wereldtop over de informatiesamenleving.

<sup>12</sup> Hierbij dient er wel over gewaakt te worden dat de verhouding tussen de drie mediatypes vast komt te liggen, zodat vermeden wordt dat de grootschalige media een al te zware claim op het beschikbare budget leggen. Daardoor zouden de (belangrijke) kleinschalige lokale en regionale mediaorganisaties immers nagenoeg kansloos worden.



Bron: Carpentier & Grévisse, 2004: 151

## 6. Besluit

Tijdens de voorbije decennia is het concept en de rol van de publieke omroep zwaar onder vuur komen te liggen. In een maatschappelijke constellatie waar het neoliberale model hegemonisch is geworden, waar de markt steeds verder de leefwereld koloniseert – om de termen van Jürgen Habermas (1989) te gebruiken – is het niet verwonderlijk dat dit gebeurd is en zal blijven gebeuren. Deze processen vergroten alleen maar de noodzaak om het bestaan van de publieke omroep meer en beter te legitimeren, om op die manier zijn voortbestaan te garanderen. De (uitgebreidere) toepassing van het concept democratische kwaliteit, dat ingrijpt op zowel de publieke omroep als organisatie, als op zijn mediaproductie, biedt een uitstekende kans om deze legitimering te versterken.

Het zou echter getuigen van een te groot cynisme om een democratiseringsproces exclusief op strategische gronden te bepleiten. De bijdrage van een publieke omroep aan de noodzakelijke verdieping van het democratische proces levert een belangrijke toegevoegde maatschappelijke waarde op, die momenteel onderbenut en ondergewaardeerd is gebleven. Er zijn weliswaar reeds een hele reeks van democratie- en participatieversterkende initiatieven (geweest), maar deze zijn eerder incidenteel georganiseerd en getuigen niet van een voldoende doorgedreven en toekomstgericht beleid inzake het democratisch discours. Mediaorganisaties en in het bijzonder de publieke omroep zijn belangrijke spelers geworden in het sociale en politieke veld. Die belangrijkheid levert hen ook een aanzienlijke maatschappelijke en democratische verantwoordelijkheid op. Het opnemen van die democratische verantwoordelijkheid zal voor de publieke omroep één van de grote uitdagingen van de 21<sup>ste</sup> eeuw worden.

## Bronnen

- Carpentier, N. (2003) Beelden van diversiteit. Toegang, interactie en participatie in de 'on-line video community Video Nation', in Hans Waeye, John Lievens & Rudi Laermans (ed.) Cultuurkijker. Aanzetten voor cultuuronderzoek in Vlaanderen. Antwerpen: De Boeck, p. 281-312.
- Carpentier, N., Grévisse, B. (2004) Media in Beweging. 22 journalistieke experimenten om burgerparticipatie te versterken. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Coppens, Thomas (2005) Opdracht volbracht? Een studie naar de taken van de VRT. Brussel: Vlaamse Mediaraad. (Online beschikbaar via [http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/media/volledige%20vrt-studie%20\(def\).pdf](http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/media/volledige%20vrt-studie%20(def).pdf))
- Elster, J. (1998) Deliberative democracy. Cambridge, Cambridge university press.
- Giddens, A. (2000) Runaway world: How globalization is reshaping our lives. New York: Routledge.
- McQuail, D. (2005) McQuail's mass communication theory. London: Sage.
- Merritt, D. (1995) Public journalism and public life. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Mouffe, C. (1994) 'For a politics of nomadic identity' in Robertson et al. (eds) Travellers' tales: Narratives of Home and Displacement. Routledge: London, p. 105-113.
- Mouffe, C. (1997) The return of the political. London: Verso.
- Habermas, J. (1989) The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society. Cambridge: Polity.
- Hartley, J. (1999) Uses of television. London: Routledge.
- Puissant, A. (2000) De 'public journalism'-queeste in de Verenigde Staten van Amerika. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Williams, Raymond (1962) Communications. Baltimore, Maryland: Penguin Books.